

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR - USAL -

**Maestría en Relaciones Internacionales con
orientación Paz y Conflicto**

Título: La cooperación descentralizada de los municipios
como herramienta para la promoción del desarrollo local:
10 puntos de control.

Tutor: Prof. Federico Merke

Alumna: Lic. Gabriela MESSING

Año 2008.-

Abstract.

Este trabajo aborda la cooperación descentralizada oficial como herramienta de gestión pública de municipios. El problema central es la identificación de los puntos de control que requiere esta herramienta cuando es utilizada para contribuir con el logro del desarrollo local. El abordaje del problema implicó el análisis de los beneficios y limitaciones que deben tener en cuenta los municipios argentinos en la actualidad. Se ha profundizado en el análisis de los actores; los modos de hacer y los resultados.

La tesis está estructurada en cuatro capítulos y una sección final destinada a las conclusiones:

- El Capítulo I constituye el sustento conceptual del trabajo: contiene una clarificación de conceptos; un marco conceptual y un modelo de análisis de la cooperación descentralizada basado en tres variables claves: actores, modos de hacer y resultados.
- El capítulo II se centra en un análisis de la variable Actores. Analiza cuestiones claves referidas a los actores de la cooperación descentralizada analizando las respectivas figuras de los generadores de iniciativas y los protagonistas.
- El capítulo III analiza la variable de los Modos de Hacer. Comienza con una tipificación de relaciones; realiza un análisis FODA de proyectos y

finaliza con el análisis de la dicotomía descentralización financiera vs no descentralización financiera y el grado de intervención de los actores.

- El capítulo IV analiza los Resultados: aborda el entorno sistémico y avanza en el análisis de dos dicotomías: ayuda versus la cooperación descentralizada basada en el interés mutuo y co-financiación versus la no co-financiación en los proyectos.

Las conclusiones finales recapitulan las conclusiones alcanzadas; proponen 10 puntos de control para la gestión en cooperación descentralizada; analizan las ventajas del sistema de variables propuesto y realizaran recomendaciones para futuros trabajos.

Palabras clave

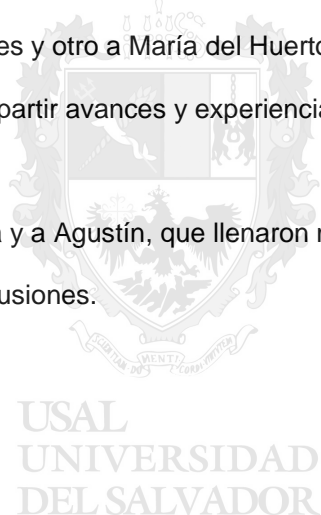
Cooperación descentralizada; Cooperación internacional al desarrollo; municipios argentinos; Comisión Europea; protagonistas de la cooperación descentralizada; generadores de cooperación internacional; desarrollo local; financiación de la cooperación descentralizada; modos de hacer; resultados.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

Los trabajos que merecen la pena cuentan con la contribución de más de una persona y poseen un punto de inspiración.

Quiero hacer un reconocimiento especial a todos los que contribuyeron con este trabajo – los dos pilares de familia (mamá y Sebastián), amigos y colegas – y dos agradecimientos especiales, uno a mi Tutor, Federico Merke, por sus muchas contribuciones y correcciones y otro a María del Huerto Romero por su generosidad para compartir avances y experiencias.

Una dedicatoria a mis hijos, a Sofía y a Agustín, que llenaron mi vida de luz e ilusiones.



INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

1. Tema	Pág. 8
2. Problema	Pág. 16
3. Preguntas fundamentales	Pág.17
4. Metodología de investigación	Pág. 18

Con formato: Numeración y viñetas

CAPÍTULO I – LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA, UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

1. Aclarando conceptos	Pág. 24
2. María del Huerto Romero y su aproximación contextual a la cooperación descentralizada	Pág. 29
3. conclusiones	Pág. 40

CAPITULO II – ACTORES

1. Generadores de iniciativas	Pág. 46
1.a La contracara de seguridad en la cooperación de la UE	Pág. 61
2. Protagonistas	Pág. 64
3. Conclusiones	Pág. 74

CAPITULO III – MODOS DE HACER

1. Tipificación de las relaciones	Pág. 84
1.a. FODA de Proyectos	Pág. 88

2. Descentralización financiera vs no descentralización financiera	Pág. 95
3. Grado de intervención	Pág. 98
4. Conclusiones	Pág. 104

CAPITULO IV – RESULTADOS

1. Entorno sistémico condicionante de la cooperación	Pág. 109
2. Ayuda vs. Interés mutuo	Pág. 121
2.a El cambio en el paradigma de la cooperación	Pág. 121
2.b La calidad de la ayuda	Pág. 124
2.c El concepto de partenariado.	Pág. 125
3. Co-financiación vs no co-financiación	Pág. 128
4. Conclusiones	Pág. 133

CONCLUSIONES.

1. Las conclusiones generales	Pág. 137
2. 10 puntos de control para la gestión	Pág. 145
3. Sobre la metodología	Pág. 150
4. Recomendación para futuros trabajos	Pág.151

BIBLIOGRAFÍA



INDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Enfoque integral de la cooperación descentralizada – Sistema de variables propuesto	Pág. 38
Cuadro 2: Delimitación de conceptos	Pág. 40
Cuadro 3: Análisis FODA.	Pág. 91-95
Cuadro 4: Preguntas que miden el grado de intervención de los protagonistas y los generadores de la iniciativas de la cooperación descentralizada.	Pág. 99
Cuadro 5: Transición en los paradigmas de cooperación	Pág. 122
Cuadro 6: 10 puntos de control a partir del enfoque integral de la cooperación descentralizada	Pág. 149

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Relaciones de cooperación descentralizada con América Latina por país	Pág. 120
--	----------



TÍTULO

La cooperación descentralizada de los municipios como herramienta para la promoción del desarrollo local: 10 puntos de control.

INTRODUCCIÓN

1. Tema

“la profusión de iniciativas de cooperación descentralizada evidencia que los gobiernos centrales ya no tienen el monopolio de la acción exterior, actualmente las administraciones regionales y algunas esferas de la sociedad civil tienen un rol destacado en la arena internacional. Mientras los procesos de integración regional vienen forzando la adaptación de las teorías de las relaciones internacionales desde mediados de siglo pasado, ahora parece necesario continuar trabajando para incorporar nuevos desafíos – como el que supone el fenómeno de la cooperación descentralizada – al estudio de la arena internacional”

Arnau Gutiérrez Camps ¹

El tema a analizar por este trabajo será la cooperación descentralizada oficial como herramienta de gestión para municipios. El desarrollo de la tesis supondrá el análisis de cuestiones referidas tanto a actores (los donantes o

¹ Arnau Gutiérrez Camps, *Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la UE y América Latina*. Producido por el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina (Montevideo, 2006), p. 116.

generadores de iniciativas como a los receptores o protagonistas de la cooperación descentralizada) como a los procesos y los resultados. El objetivo central del trabajo está centrado en explorar los beneficios y considerar las limitaciones que supone la utilización de la cooperación descentralizada como política de desarrollo en manos de entidades subnacionales.

Las limitaciones en cuanto a extensión, recursos y al carácter unipersonal de este trabajo exige la delimitación del objeto y los actores de estudio. Es por ello que se tomará, en materia de generadores de iniciativas, la cooperación proveniente de la Unión Europea. Ahora bien: ¿por que la Unión Europea (UE)? La respuesta es simple: los principales actores y la mayor cantidad de recursos para la cooperación descentralizada provienen de fuentes de la Unión Europea. Es un actor relevante del sistema internacional y las previsiones auguran que esta importancia no habrá de decrecer en un futuro cercano. Es importante notar que el 60 % de ayuda mundial al desarrollo proviene tanto de las instituciones comunitarias como de sus países miembros².

¿Pero como nos damos cuenta que la cooperación al desarrollo es una verdadera política para la UE? Luis Tejada Chacón³ explica dos transformaciones fundamentales que tuvo esta política durante la década de los 90: la constitucionalización en el Tratado de la Unión y su crecimiento cuantitativo y la globalización. Este autor explica que entre 1986 y 1995 la

² Ester Barbe, *Política Exterior Europea* (Barcelona: Ariel Estudios Europeos, 2000), p.

13.

³ Luis Tejada Chacon, "Perspectivas de la Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* N° 1. 1997.

cooperación comunitaria se triplicó, alcanzando en esta fecha el 10.5% de toda la ayuda mundial y ocupando el 5° puesto como donante. Coincidentemente un informe⁴ del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE que contiene proyecciones del período 2006 a 2010 y estima que para el 2010 los países de la Unión Europea estarán aportando – en promedio –de su PBI un porcentaje para la ODA de 0,59 (cuya cuantía se estima en 80633 millones de u\$s).

En cuanto a la innovación en materia de gestión de la cooperación descentralizada y tal como nos aclara el texto de Romero⁵ fue la Unión Europea quien por primera vez utilizó este enfoque en sus programas y quien desarrolló un concepto. En 1992 la Comisión Europea definió la cooperación descentralizada como un:

[...] nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de la población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo.

⁴ OCDE, Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico –DAC, Comité de ayuda al Desarrollo: “DAC Members net ODA 1990- 2004 and Dac Secretariat simulations of net ODA to 2006 and 2010” obtenido del sitio web www.ocde.org.

⁵ María del Huerto Romero, “Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación descentralizada” en Víctor Manuel Zúñiga y María del Huerto Romero Eds. *Tejiendo Lazos entre Territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea – América Latina.* (Valparaíso, 2004), p. 19.

En relación con América Latina, la Comisión Europea y los países que la componen también son la mayor fuente de cooperación descentralizada, tal como lo explica Agustín Fernández de Losada Pasolls⁶:

Europa es hoy el primer donante, el mayor inversor y el segundo socio comercial de la región. En cuanto a las relaciones de cooperación descentralizada, los gobiernos locales de España, y en mayor medida Italia y Francia, son los que han cooperado con América Latina.

Los actores de la cooperación descentralizada, según establece el reglamento (CE) N° 1659/98 del Consejo publicado en el diario oficial N° L 213/30/7/1998 – prorrogado hasta 2006 por reglamento (CE) N° 625/2004 del Parlamento y el Consejo – establece en su artículo 3 que:

[...] los operadores de la cooperación que podrán beneficiarse de una ayuda financiera de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento serán los agentes de la cooperación descentralizada de la Comunidad Europea y de los países en desarrollo, a saber: poderes públicos locales, organizaciones no gubernamentales [...]

La tesis está estructurada en cuatro capítulos y una sección final destinada a las conclusiones.

⁶ Agustín Fernández de Losada Pasolls, "Reflexiones de la Cooperación descentralizada entre gobiernos locales de la Unión Europea y de América Latina. Una perspectiva Europea " en Víctor Manuel Zúñiga y María del huerto Romero Eds. *Tejiendo Lazos entre Territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea – América Latina*. (Valparaíso, 2004), p. 131.

El Capítulo I propone una aproximación conceptual referida a la cooperación descentralizada. El capítulo contiene una primera clarificación de conceptos que retoma a autores clásicos como Robert Keohane (Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial) y Rafael Grasa (La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea: naturaleza, mecanismos y políticas del libro Política Exterior Europea) así como textos publicados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial y la Comisión Europea.

Para el marco conceptual se privilegió un texto de María del Huerto Romero⁷ denominado *“Una aproximación conceptual y contextual de la cooperación descentralizada”*. Este texto es la parte central - por ser una conceptualización - de una publicación titulada *“Tejiendo Lazos entre Territorios. Cooperación Descentralizada Local entre la Unión Europea – América Latina”* y es producto de una evaluación de la cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina. El texto de María del Huerto Romero está estructurado en tres interrogantes fundamentales: a) Que factores impulsaron la emergencia del enfoque descentralizado?; b) De qué hablamos cuando hablamos de cooperación descentralizada? Y c) Cuales son sus virtudes y sus límites? El Capítulo I, se centra en el segundo interrogante y propone una reconversión del análisis de la pregunta formulada por Romero para transformarlo en un modelo de análisis de la cooperación descentralizada basado en tres variables claves: actores, modos de hacer y resultados.

⁷ María del Huerto Romero, Op. Cit.-

El capítulo II se centra en un análisis de la variable Actores. En este apartado se analizan cuestiones claves referidas a aquellos que toman parte en la cooperación descentralizada analizando las respectivas figuras de los generadores de iniciativas y los protagonistas.

En materia de los generadores de iniciativas se analizan las motivaciones, los obstáculos a la efectividad en las políticas de cooperación descentralizada y la contracara de seguridad en la cooperación. En relación con los protagonistas se aborda las motivaciones y obstáculos a la efectividad en las políticas de cooperación descentralizada.

El capítulo III analiza la variable de los Modos de Hacer. Este apartado comienza con una tipificación de relaciones basada en texto de Arnau Gutiérrez Camps (Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la UE y América Latina) producido por el Observatorio de Cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina.

Luego el capítulo III realiza un análisis de fortalezas, oportunidades, dificultades y amenazas de los proyectos de cooperación por ser los proyectos la modalidad típica en que se llevan a cabo la mayoría de las acciones entre partes.

El capítulo finaliza con el análisis de dos cuestiones referidas a los modos de hacer:

a) la dicotomía descentralización financiera vs no descentralización financiera;

b) el grado de intervención de los actores

El capítulo IV analiza los Resultados de la cooperación descentralizada. En su primer apartado aborda el entorno sistémico que es el que de alguna manera condiciona los resultados de la cooperación descentralizada.

Luego el capítulo avanza en el análisis de dos dicotomías que afectan los resultados que se alcanzan a través de la cooperación descentralizada:

a) la ayuda versus la cooperación descentralizada basada en el interés mutuo;

b) la co-financiación versus la no co-financiación en los proyectos.

Las conclusiones finales se dividen en cuatro apartados diferenciados. El primero esta dedicado a recapitular las conclusiones logradas a través del trabajo; el segundo esta dedicado a proponer puntos de control para la gestión de la cooperación descentralizada; el tercero analiza las ventajas del sistema de variables propuesto y el apartado final realizara recomendaciones para futuros trabajos. Los puntos de control propuestos son derivados del análisis de las variables analizadas en los capítulos II, II y IV respectivamente.

Finalmente, corresponde a analizar los motivos personales que me impulsan a abordar este problema. Desde septiembre del 2002 hasta junio de

2005 desempeñe mi primera gestión como Coordinadora de Cooperación Internacional del Municipio de Pergamino. Actualmente, y desde marzo del 2007 he reasumido el área de Cooperación Internacional como Directora y adicionalmente me han encargado llevar adelante la Dirección de Relaciones Universitarias Institucionales de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) de la cual también depende el servicio de relaciones internacionales.

La participación en la gestión pública, basada predominantemente en un interés y una vocación social personal, me ha llevado a preguntarme acerca de los alcances de la cooperación internacional al desarrollo pero específicamente en la cooperación descentralizada. La falta de abordajes teóricos – prácticos que guíen el trabajo de los técnicos que planifican y ejecutan políticas públicas es un área de trabajo que se me hace atractiva y a la vez necesaria por su utilidad.

La misión principal de este trabajo es poder incentivar a mas municipios a aprovechar las ventajas de la cooperación descentralizada, a la vez que conocer su entorno y sus problemas. Considero que el conocimiento de este tema merece una reflexión seria y una guía de acción que muchos de nosotros no tuvimos cuando comenzamos con nuestra gestión varios años atrás.

Finalmente, es importante destacar que siento un interés especial por poder trabajar un tema sobre el cual existe tanto para aportar, que presenta características actuales y que representa un desafío hacia el futuro.

2. Problema

El problema a abordar será la identificación de los puntos de control que requiere la cooperación descentralizada cuando es adoptada por los municipios argentinos como una herramienta de gestión pública. Asimismo, el abordaje del problema nos conducirá al tratamiento de cuales son los beneficios y cuales las limitaciones que deben tener en cuenta los municipios argentinos en la actualidad, cuando se proponen utilizar la cooperación descentralizada como política de desarrollo local.

El análisis de este problema tiene como objetivo evaluar los contextos, beneficios y limitaciones, asociados a los actores, a los modos de hacer y a la posibilidad de obtener resultados para proveer al técnico local de un enfoque global que guíe la toma de decisiones y la planificación de este tipo de políticas públicas.

Por que abordar este problema? La poca utilización de la cooperación descentralizada es un problema ligado a esta nueva herramienta de la gestión pública. El desconocimiento, la falta de información y la falta de reflexión conceptual nos lleva a desaprovechar esta herramienta y en el mejor de los casos a guiar la acción con una perspectiva de corto plazo y sin una estrategia que guíe la política pública.

No existen actualmente estudios cabales referidos a cooperación descentralizada y su utilización por parte de municipios argentinos que